Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 935 Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 29 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2016

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting van art. 4 van begroting IX, Internationale Financiële Betrekkingen, met daarbij het oordeel van de onafhankelijk deskundige, dr. Mathieu Segers[1]. In mijn brief van 3 november 2015 (Kamerstuk 31 935, nr. 22) heb ik u laten weten dat deze beleidsdoorlichting, die voor 2015 gepland stond, voor eind maart van dit jaar zou worden toegezonden.
De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2010–2014. Dit was een bijzondere periode in de internationale financiële wereld: Europa bevond zich in de greep van de schuldencrisis, en de internationale financiële instellingen werden geconfronteerd met verschuivende wereldwijde machtsverhoudingen en mede daardoor een noodzaak tot hervormingen in het bestuur.

Een beleidsdoorlichting onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het voorliggende beleid. Vanwege de aard van de activiteiten, het deelnemen aan internationale (multilaterale) onderhandelingen, is de beleidsdoorlichting van de Internationale Financiële Betrekkingen noodzakelijkerwijs vormgegeven als een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van vier casussen:
i) Versterking van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) door middel van het sixpack, ii) Directe herkapitalisatie van banken door het ESM, iii) Het schuldherstructureringsbeleid van het IMF en iv) De middelenaanvulling van IDA17. Deze casussen geven een goed beeld van de werkzaamheden deels met betrekking tot Europese onderhandelingen en deels tot mondiale trajecten, waarbij het Nederlandse standpunt zich soms aan de rand van het internationale spectrum bevindt en soms meer in het midden. Daarbij is de rode draad dat Nederland belang hechtte aan deze vier onderhandelingstrajecten en sterk heeft ingezet op het beïnvloeden ervan.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-31935-29
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Kwalitatief onderzoek naar internationale onderhandelingen is om een aantal redenen, die in het rapport duidelijk worden toegelicht, omgeven met beperkingen. De onafhankelijk deskundige, dr. Mathieu Segers, Universitair hoofddocent Europese Integratie en Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, gaat hier in zijn reactie eveneens op in. Hij is van mening dat tegen deze achtergrond de beleidsdoorlichting gestructureerd en gedegen is opgezet, toegespitst en uitgevoerd. De reconstructie van de vier casussen geeft een genuanceerd beeld van de onderhandelingstrajecten. Doordat de casussen op een gestructureerde wijze worden beschreven is een goede vergelijking tussen de casussen mogelijk.

Het kabinet onderschrijft de conclusies en lessen uit de beleidsdoorlichting. Het Ministerie van Financiën komt uit het onderzoek, waarvoor vele buitenlandse respondenten zijn geraadpleegd en uitvoerig dossieronderzoek is verricht, naar voren als een actieve speler die telkens goed voorbereid aan onderhandelingen deelneemt. Interessant is de constatering in het rapport dat Nederland beschikt over meer ambtelijke capaciteit dan kleinere spelers en tegelijkertijd snelle besluitvormingsprocedures heeft, en daardoor goed in staat is om actief en goed voorbereid aan onderhandelingstrajecten deel te nemen. Om invloed te kunnen uitoefenen op de uitkomst van internationale onderhandelingen is het sluiten van coalities met gelijkgezinde landen of instellingen en internationale samenwerking van groot belang. De onderhandelaars hebben dit in de onderzochte casussen telkens actief gedaan, aldus het rapport. Overigens komt ook naar voren dat dit belang van samenwerking niet alleen voor een land als Nederland geldt; een enkele uitzondering daargelaten is het voor geen enkel land mogelijk en zeker niet comfortabel om alleen de uitkomst van onderhandelingen te bepalen. Dit belang van samenwerking is dan ook een belangrijke les uit het onderzoek, die in alle onderzochte casussen is gebleken, en die het kabinet volledig onderschrijft.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het ministerie er binnen zijn mogelijkheden in slaagt om invloed uit te oefenen. Een belangrijke nuance die het rapport hierbij geeft is dat Nederland in het Europese en internationale krachtenveld niet eigenstandig de agenda kan bepalen. Deze agenda wordt vaak door een samenloop van factoren en omstandigheden beïnvloed waarbij ook toeval of externe factoren meespelen. Een voorzitterschapsrol van een internationaal gremium kan een land eerder toegang geven tot informatie en betrokkenheid in een eerdere fase van onderhandelingen mogelijk maken. Het voorzitterschap van de Eurogroep is hier een duidelijk voorbeeld van.

De beleidsdoorlichting concludeert ook dat de opstelling van Nederland in de casussen noodzakelijkerwijs per onderwerp verschilt. De besluitvormingsprocedure (is unanimiteit vereist of is een meerderheid voldoende) en de positie van Nederland ten opzichte van het internationale krachtenveld variëren. Gebruik van coalitievorming en samenwerking maken dat de gewenste opstelling en inzet sterk kan verschillen. Het kabinet onderschrijft dit beeld en de casussen laten zien dat Nederland, gegeven het speelveld, de rol neemt die bij de specifieke positie in het krachtenveld past. In samenwerking met andere actoren kan Nederland op die wijze invloed uitoefenen op het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen. De manier waarop dit gebeurt, het doel dat hiermee wordt bereikt en de mate waarin een uitkomst aan Nederland kan worden toegeschreven varieert sterk, afhankelijk van het traject en de onderhandelingskwestie.

Een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting analyseert welke beleidsopties mogelijk zijn met significant minder middelen (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel). Volgens het rapport is een (toekomstige) reductie van de uitgaven aan IDA hiervoor een optie. IDA is het loket voor zachte leningen van de Wereldbank, waarop in een van de casussen dieper wordt ingegaan. De IDA-bijdrage maakt overigens deel uit van het ODA-budget. Om een 20%-uitgavenreductie op *alle* uitgaven onder art. 4 te realiseren via (alleen) IDA, kan bij de volgende IDA-middelenuitbreiding voor 2018 en 2019 geen nieuwe bijdrage worden toegezegd.[2] Vanaf 2019 dient een reductie van ongeveer 25% op nieuwe IDA-bijdragen te worden gerealiseerd. Uit de IDA-casus blijkt dat de Nederlandse financiële bijdrage doorwerkt in de mate van invloed en de bereidheid van het IDA-management om een land te betrekken bij discussies. Nederland is een substantiële donor en wordt daardoor serieus genomen. Het kabinet ziet in deze beleidsdoorlichting geen reden om de reeds gecommitteerde Nederlandse bijdragen aan IDA te heroverwegen. De bijdrage aan de komende IDA ronde zal in het komende half jaar worden vastgesteld door de Ministers van Financiën en BHOS.

De overige uitgaven die plaatsvinden op grond van art. 4 vloeien vrijwel allemaal voort uit internationale verdragen en afspraken. De doorlichting concludeert daarom dat de mogelijkheden van een uitgavenreductie van 20% bij deze overige uitgaven in theorie bestaan, maar om praktische en juridische redenen zeer beperkt zijn, te meer daar Nederland hier veelal niet alleen toe kan besluiten.

Het rapport schetst dat het voor de Europese instellingen en fondsen onmogelijk is de kapitaalinleg of de garantie te verlagen zonder het lidmaatschap geheel te beëindigen (en een verdragsbreuk te veroorzaken). Voor de IFI's wordt aangegeven dat het terugtrekken van kapitaal of garanties een beslissing van de raad van gouverneurs vereist en daarom vrijwel onhaalbaar is. Het kabinet onderschrijft dit en acht dergelijke vergaande opties ook onwenselijk.

Nederland zou wel toekomstige kapitaalverhogingen van het ESM of de EIB kunnen blokkeren, omdat unanimiteit vereist is, of ervoor kunnen kiezen niet deel te nemen aan toekomstige kapitaalverhogingen van Wereldbank, IMF of EBRD. Met de laatste optie zou het Nederlandse stemaandeel echter verwateren, waardoor Nederland invloed verliest of zelfs – op termijn – zijn stoel kan kwijtraken. Deelname aan nieuwe ophogingen van kapitaal of garanties, of toetreding tot een nieuwe instelling, zal het kabinet per situatie beoordelen, waarbij de Tweede Kamer in moet stemmen met deelneming aan de IFI's (ook via de begroting).

Een andere belangrijke bevinding uit de beleidsdoorlichting is de noodzaak tot het stellen van scherpe prioriteiten in de inzet van capaciteit en instrumenten, waarbij als eenmaal een prioriteit is vastgesteld ook het volledige beleidsinstrumentarium (agendabeïnvloeding, onderhandelingen, coalitievorming, informele contacten, etc.) en de volledig beschikbare capaciteit moet worden ingezet om resultaat te halen. Nederland heeft dit blijkens de doorlichting ook gedaan in de onderzochte casussen, waarbij de beschikbare capaciteit meer dan nodig was door de grote hectiek in de periode die is onderzocht. Om zijn rol te kunnen spelen en invloed te kunnen hebben op onderhandelingen moet een relatief klein land als Nederland een breed scala aan instrumenten inzetten; dit kan alleen door prioriteiten te stellen, zowel tussen onderhandelingstrajecten als binnen deze trajecten per deelonderwerp. Uit de beleidsdoorlichting

[2] Dit is niet voldoende om een 20%-uitgavenreductie te bewerkstelligen.

komt naar voren dat deze prioriteitenstelling heeft plaatsgevonden binnen de onderzochte casussen. Het kabinet deelt deze conclusies en is van oordeel dat scherpe selectie van onderwerpen in combinatie met het inzetten van een breed instrumentarium continu aandacht vergt. De onafhankelijk deskundige refereert hieraan in zijn aanbeveling om het beleidsinstrumentarium te optimaliseren. Het kabinet neemt deze aanbeveling dan ook ter harte. Ook zijn aanbeveling over het belang van institutioneel geheugen onderschrijft het kabinet. De suggesties over het ontwikkelen van een toetsingsmodel voor dit type onderzoek en om meer gebruik te maken van buitenlandse bronnen zal het kabinet verkennen bij toekomstige evaluaties.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem